

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.607, DE 2024

Cria a política de atendimento a brasileiras emigrantes “Espaço da Mulher Brasileira – EMuB”.

Autora: Deputada LAURA CARNEIRO

Relatora: Deputada MARIA DO ROSÁRIO

I - RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Lei (PL) nº 1.607, de 2024, de autoria da nobre Deputada Laura Carneiro.

A proposição original visa instituir a política de atendimento a brasileiras emigrantes, denominada “Espaço da Mulher Brasileira - EMuB”, como uma especialização da atividade de assistência consular, sem prejuízo dos serviços regulares já prestados. Conforme o texto inicial, a política tem por objetivo planejar e implementar ações de informação, orientação, conscientização e apoio à comunidade de mulheres brasileiras no exterior, com prioridade para aquelas em situação de vulnerabilidade. Entre os objetivos específicos elencados no art. 3º, destacam-se o combate à violência doméstica, a defesa contra a discriminação, a promoção da capacitação e do empoderamento feminino e o apoio ao empreendedorismo.

Em sua justificação, a autora ressalta que a diáspora brasileira inclui um número significativo de mulheres — inicialmente estimado em mais de 2,3 milhões — que enfrentam desafios específicos de inserção social, cultural e econômica, além de vulnerabilidades acentuadas por questões de



gênero e violência. A proposta inspira-se em iniciativas já existentes e bem-sucedidas em diversas repartições consulares, como as de Boston, Nova Iorque, Londres e Roma, que oferecem um espaço de acolhimento e serviços especializados.

A matéria foi distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise de mérito e dos aspectos previstos no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II, e o art. 151, inciso III, ambos do RICD.

Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em 23/04/2025, foi apresentado o parecer da Relatora, Dep. Carla Dickson (UNIÃO-RN), pela aprovação deste, e da Emenda 2/2024 da CREDN, com Substitutivo, e pela rejeição da Emenda 1/2024 da CREDN e, em 23/04/2025, aprovado o parecer. A Emenda nº 1/2024, que propunha a substituição do termo "violência doméstica" por "violência doméstica e familiar", foi rejeitada por se entender que o primeiro já abrange o segundo. A Emenda nº 2/2024, que visava incluir "o apoio à emigrante em situação de vulnerabilidade e risco social" entre os objetivos da política, foi acolhida. Assim, o Substitutivo da CREDN incorporou o teor da emenda acolhida e condicionou a implementação da política à prévia avaliação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), de forma gradual e sujeita à disponibilidade orçamentária, de recursos humanos e de espaço físico.

Na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, em 18/06/2025, foi apresentado o parecer da Relatora, Dep. Maria Arraes (SOLIDARI-PE), pela aprovação do Projeto de Lei 1.607/2024, na forma do Substitutivo adotado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e, em 02/07/2025, aprovado o parecer. O parecer da CMULHER reforçou a relevância da matéria, citando dados atualizados do MRE que indicam a existência de mais de 2,5 milhões de brasileiras no exterior e o registro de 1.556 casos de violência doméstica e/ou de gênero atendidos pela rede consular apenas em 2023.



Para facilitar a compreensão das alterações promovidas ao longo da tramitação, apresenta-se o seguinte quadro comparativo:

Tópico	PL nº 1.607/2024	Substitutivo da CREDN	Análise da Alteração
Implementação (Arts. 1º e 2º)	Institui a política como especialização da atividade consular, a ser regulamentada.	Institui a política, mas sua adoção pelas repartições consulares será sujeita à prévia avaliação do MRE, implementada de forma gradual e condicionada à disponibilidade orçamentária, de pessoal e de espaço.	Transforma um mandato direto em uma autorização de política pública, conferindo discricionariedade e flexibilidade ao Poder Executivo.
Objetivos Específicos (Art. 3º)	Lista cinco objetivos, incluindo "combate à violência doméstica".	Mantém os objetivos e adiciona um sexto: "o apoio à emigrante em situação de vulnerabilidade e risco social".	Acolhe a Emenda nº 2/2024, ampliando o escopo social da política e alinhando-a à legislação de assistência social.
Terminologia da Violência (Art. 3º, I)	"combate à violência doméstica".	Mantém "combate à violência doméstica".	Reflete a rejeição da Emenda nº 1/2024, que propunha adicionar "e familiar", por considerar o termo "doméstica" já suficientemente abrangente.

O projeto não possui proposições apensadas. Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.



II - VOTO DA RELATORA

A. Da Competência da Comissão.

A competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a análise da matéria em apreço está expressamente delineada nos artigos 32, inciso IV, alínea 'a', e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A análise a ser empreendida abrange os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, bem como de mérito.

Cumprе ressaltar que o parecer desta CCJC sobre a constitucionalidade e a juridicidade da matéria é de natureza terminativa, conforme o art. 54, inciso I, do RICD, o que confere a esta análise um caráter decisivo para a regular tramitação do projeto.

B. Análise da Constitucionalidade, Juridicidade e Boa Técnica Legislativa

1. Da Constitucionalidade Formal

No que tange à competência legislativa, a matéria insere-se inequivocamente na esfera da União. A proposição trata da prestação de assistência consular a cidadãs brasileiras no exterior, tema diretamente afeto à política externa e à proteção dos nacionais fora do território, atribuições que a Constituição Federal confere com exclusividade à União, nos termos dos seus arts. 21, I, e 22, I.

A espécie legislativa eleita — Projeto de Lei Ordinária — é a adequada para a veiculação da matéria. A Constituição Federal não exige, para o tema, a edição de Lei Complementar ou de outra espécie normativa específica, aplicando-se, portanto, a competência residual do legislador ordinário para dispor sobre o assunto.



A proposição, por versar sobre a criação de uma política pública no âmbito dos serviços consulares, suscita, preliminarmente, a análise de eventual vício de iniciativa. Poder-se-ia argumentar que a matéria, por estar relacionada à organização e ao funcionamento de órgãos da Administração Pública Federal — no caso, o Ministério das Relações Exteriores —, seria de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, II, 'd' e 'e', da Constituição Federal.

Contudo, tal alegação não prospera. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica no sentido de que a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo se restringe às normas que tratam especificamente da estrutura de órgãos, da criação de cargos e do regime jurídico dos servidores. O projeto em tela não adentra esse núcleo restrito. Pelo contrário, a proposição estabelece uma diretriz geral de política pública, um arcabouço normativo para orientar e fortalecer a assistência a cidadãos brasileiras, sem impor uma reestruturação administrativa ou criar despesas obrigatórias e imediatas para o Executivo.

A constitucionalidade da iniciativa parlamentar é robustecida, de forma decisiva, pelo texto do Substitutivo aprovado na CREDN. Ao prever que a implementação da política será gradual e condicionada à prévia avaliação de conveniência e oportunidade pelo MRE, bem como à disponibilidade de recursos, o legislador confere ao Poder Executivo a necessária margem de discricionariedade administrativa. A lei, portanto, não impõe um encargo, mas autoriza e fomenta uma ação, alinhando-se perfeitamente à tese fixada pelo STF no **Tema 917 de Repercussão Geral**: "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos".

Ademais, é fundamental reconhecer que o projeto não cria uma política *ex nihilo* — uma política criada sem base prévia, sem fundamento empírico, institucional ou histórico — ou seja, uma política originada do nada. Ele confere respaldo jurídico e escopo nacional a uma prática que o próprio Itamaraty já desenvolve com sucesso em diversas repartições consulares ao



redor do mundo. A proposição, portanto, não representa uma interferência indevida na gestão consular, mas sim a institucionalização e a valorização de uma boa prática administrativa, em consonância com o princípio da eficiência e com a separação harmônica dos Poderes.

Por todo o exposto, não se vislumbra vício de iniciativa na proposição, sendo ela formalmente constitucional.

2. Da Constitucionalidade Material

Do ponto de vista material, a proposição encontra sólido fundamento nos princípios basilares da República Federativa do Brasil. Ao buscar proteger brasileiras em situação de vulnerabilidade no exterior, o projeto concretiza o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), o princípio da igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I, da CF) e o dever do Estado de prestar assistência aos necessitados.

A crescente diáspora brasileira, que já se aproxima de 5 milhões de pessoas, e os alarmantes dados sobre violência de gênero contra brasileiras no exterior — com 1.556 casos registrados apenas em 2023 — demonstram a urgência e a necessidade de uma política pública estruturada. O "Espaço da Mulher Brasileira" se apresenta como um instrumento essencial para que o Estado brasileiro cumpra seu dever de proteção, oferecendo um porto seguro e uma rede de apoio para cidadãs que, distantes de seu país, encontram-se em situação de especial fragilidade. A matéria, portanto, é plenamente compatível com a ordem constitucional.

3. Da Juridicidade

A proposição e o Substitutivo da CREDN, bem como as emendas apresentadas naquela comissão, harmonizam-se com o ordenamento jurídico vigente. Ao acolher a Emenda nº 2/2024, o texto passou a prever expressamente "o apoio à emigrante em situação de vulnerabilidade e risco



social", promovendo uma salutar integração com os princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 1993). A proposição é apta a inovar na ordem jurídica, possuindo os atributos de generalidade, abstração e coercitividade, sem incorrer em antinomias com a legislação em vigor.

4. Da Boa Técnica Legislativa

O projeto original, o Substitutivo e as Emendas da CREDN apresentam redação clara e adequada, atendendo, em geral, às normas de legística da Lei Complementar nº 95, de 1998. Contudo, visando ao aprimoramento final do texto e à máxima segurança jurídica, propomos ajustes pontuais na redação para reforçar a natureza programática da lei e otimizar a estrutura de seus dispositivos. Tais aperfeiçoamentos justificam a apresentação de um novo Substitutivo por esta Comissão.

C. Análise de Mérito

Incumbe a esta Comissão, para além da análise de admissibilidade, manifestar-se sobre o mérito da proposição. E, nesse quesito, o projeto revela-se de notável oportunidade e relevância.

A diáspora brasileira é uma realidade demográfica crescente, com estimativas que já se aproximam de 5 milhões de cidadãos vivendo fora do país. Deste contingente, mais de 2,5 milhões são mulheres, muitas das quais enfrentam um duplo grau de vulnerabilidade: a de ser imigrante e a de ser mulher. O distanciamento de redes de apoio familiares e sociais, as barreiras linguísticas e culturais e, por vezes, a irregularidade migratória, criam um ambiente propício para a ocorrência de abusos, exploração e violência. Os dados são alarmantes: apenas em 2023, a rede consular brasileira registrou 1.556 casos de violência doméstica ou de gênero contra brasileiras no exterior.

O Projeto de Lei nº 1.607/2024, portanto, não apenas reconhece essa realidade, mas propõe um instrumento concreto e eficaz para



enfrentá-la. Ao institucionalizar o "Espaço da Mulher Brasileira", a proposição transforma em política de Estado uma série de iniciativas bem-sucedidas que já operam em consulados como os de Boston, Nova Iorque e Londres, oferecendo um ponto de acolhimento seguro e serviços especializados que vão desde a orientação jurídica até o apoio psicológico e a capacitação profissional.

No âmbito da CREDN, duas emendas foram apresentadas e apreciadas, cabendo-nos também realizar juízo de mérito quanto a elas.

A Emenda nº 1/2024 propôs a alteração do inciso I do art. 3º, para substituir a expressão "violência doméstica" por "violência doméstica e familiar", visando harmonizar o texto com a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 2006). Embora a intenção seja louvável, acompanhamos o entendimento da CREDN de que a modificação é desnecessária. O conceito de "violência doméstica" é suficientemente amplo para abarcar as relações familiares, sendo o termo já consolidado no âmbito da política de assistência. Propõe-se, assim, sua rejeição.

A Emenda nº 2/2024 sugeriu a inclusão de um novo inciso ao art. 3º, prevendo "o apoio à emigrante em situação de vulnerabilidade e risco social". Esta emenda, acolhida pela CREDN, é de grande valia, pois amplia de forma expressa o escopo social da política e alinha a proposição à legislação de assistência social, como a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 1993). O Substitutivo da CREDN incorporou seu teor, o que se mostra inteiramente adequado. Propomos, portanto, a sua aprovação.

O citado Substitutivo da CREDN, ratificado pela CMULHER, aprimorou a proposta original ao conferir-lhe maior pragmatismo e exequibilidade. A previsão de uma implementação gradual, condicionada à avaliação do MRE e à disponibilidade de recursos, é uma medida de boa governança, que assegura a sustentabilidade da política e respeita a autonomia administrativa do Poder Executivo. Da mesma forma, a incorporação da Emenda nº 2/2024, que inclui o "apoio à emigrante em situação de vulnerabilidade e risco social", amplia o alcance da política e a alinha com a legislação de assistência social, reforçando seu caráter protetivo.



Dessa forma, a institucionalização do EMuB representa um avanço significativo na política de assistência consular brasileira, alinhando-a aos princípios de defesa dos direitos humanos e de igualdade de gênero que regem o Estado brasileiro. É uma resposta legislativa necessária e oportuna a uma demanda social premente.

Assim sendo, somos a favor do mérito da matéria, na forma do Substitutivo que apresentamos abaixo, o qual consolida o que há de melhor na proposição original com as contribuições das Comissões precedentes.

D. Conclusão do Voto

Ante o exposto, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 1.607, de 2024, da Emenda nº 1/2024 apresentada na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), da Emenda nº 2/2024 apresentada na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), e do Substitutivo Adotado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN);

E, no mérito, votamos e pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.607, de 2024, da Emenda nº 2/2024 apresentada na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), e do Substitutivo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), na forma da **Subemenda Substitutiva** em anexo e pela **rejeição** da Emenda nº 1/2024 Apresentada na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).

Sala da Comissão, em 11 de dezembro de 2025.

Deputada Federal MARIA DO ROSÁRIO
Relatora



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO PROJETO DE LEI 1.607, DE 2024.**

Cria a política de atendimento a brasileiras emigrantes "Espaço da Mulher Brasileira – EMuB".

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituída a política de atendimento a brasileiras emigrantes "Espaço da Mulher Brasileira - EMuB", a ser implementada no âmbito da atividade de assistência consular brasileira, sem prejuízo do atendimento regular das repartições consulares e dos setores consulares de missões diplomáticas.

Parágrafo único. A implementação da política de que trata o *caput* será realizada de forma gradual, observadas a prévia avaliação de viabilidade e conveniência pelo Ministério das Relações Exteriores e a disponibilidade orçamentária, de recursos humanos e de infraestrutura física em cada repartição consular.

Art. 2º A política de atendimento a brasileiras emigrantes "Espaço da Mulher Brasileira - EMuB" tem por objetivo planejar e implementar ações conjuntas de informação, orientação, conscientização e apoio à comunidade de mulheres brasileiras emigrantes, na forma de regulamento.

Parágrafo único. A assistência consular e as ações desenvolvidas no âmbito do EMuB terão caráter multidisciplinar e serão promovidas por meio de atividades presenciais e virtuais, dimensionadas



conforme as características da comunidade brasileira na respectiva jurisdição consular.

Art. 3º São objetivos específicos da política de que trata esta Lei, observados o contexto cultural e o ordenamento jurídico da jurisdição consular:

- I - o combate à violência doméstica;
- II - a defesa da emigrante contra a discriminação e a orientação para a salvaguarda de seus direitos humanos;
- III - a promoção da capacitação e da autonomia da mulher;
- IV - o apoio ao empreendedorismo feminino;
- V - o aprimoramento educacional e profissional da mulher; e
- VI - o apoio à emigrante em situação de vulnerabilidade e risco social.

Art. 4º O atendimento consular prestado por meio do "Espaço da Mulher Brasileira - EMuB" buscará, sempre que possível, incluir a colaboração de profissionais especializados e de instituições parceiras, públicas ou privadas, nas áreas de:

- I - imigração;
- II - direito de família;
- III - legislação trabalhista e previdenciária;
- IV - auxílio psicológico;
- V - capacitação linguística, educacional, profissional e financeira;
- VI - empreendedorismo e desenvolvimento pessoal; e
- VII - outras áreas correlatas que se mostrem necessárias ao apoio integral da mulher brasileira emigrante.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Sala da Comissão, em 11 de dezembro de 2025.

Deputada Federal MARIA DO ROSÁRIO

